Capítulo I
Diagnóstico

A. PROBLEMAS FUNDAMENTALES DE LA ECONOMIA

Los problemas más sobresalientes de la economía chilena durante los últimos 30-40 años, han sido los siguientes:

1. Baja tasa de crecimiento;
2. Estatismo exagerado;
3. Escasez de empleos productivos;
4. Inflación;
5. Atraso agrícola;
6. Existencia de condiciones de extrema pobreza en importantes sectores de la población.

Estos problemas a su vez provocan efectos no deseables como:

1. Mala asignación de los recursos productivos;
2. Limitado desarrollo del sector externo;
3. Baja tasa de crecimiento de los recursos productivos;

4. Acción indebida de grupos poderosos;
5. Déficit fiscales;
6. Cambio frecuente de políticas económicas;
7. Mal uso del poder político;
8. Déficit de abastecimiento alimenticio.

Es evidente que tanto los problemas definidos como sus efectos están íntimamente relacionados entre sí y son a su vez causa y efecto los unos de los otros. Las separaciones y distinciones enumeradas son útiles como esquema de análisis y facilitan una discusión ordenada de estos temas.

1. Baja y fluctuante tasa de desarrollo económico

En efecto, desde que existen datos oficiales sobre el producto nacional bruto (1940), es imposible encontrar períodos que excedan de tres años en que el producto haya crecido a tasas satisfactorias, sin que sean seguidos por períodos en que las tasas han bajado a niveles irrisorios e, incluso, negativos, dando a menudo como resultado un descenso en el producto per cápita. Creemos que este rendimiento verdaderamente desalentador de nuestra economía explica en gran parte por qué la ciudadanía ha deambulado a lo ancho del espectro político en los últimos 30 años, en búsqueda de sucesivas panaceas que generen un desarrollo más rápido y sostenido de nuestra economía. Esta ansiedad por obtener un desarrollo económico más rápido y el fracaso de los sucesivos programas intentados para generarlo, han abonado el camino para el triunfo de la demagogia marxista que se presentó con el halo de un esquema no probado y que prometía el mejoramiento sustancial del nivel de vida de la inmensa mayoría de los chilenos, sin sacrificar sino que a los más ricos. Según este esquema, bastaba con expropiar los grandes

monopolios y latifundios y asignar sus excedentes a la inversión social y a la redistribución de ingresos, para obtener un desarrollo económico acelerado en un ambiente de estabilidad de precios (fin de la inflación) y de justicia en la distribución del ingreso. Menos de tres años han bastado para demostrar el fracaso rotundo, y cada vez más evidente, de la receta marxista; ello abre un ancho cauce de rectificación real y profunda y crea las condiciones necesarias para adoptar las medidas de política económica que, estimulando el trabajo y el esfuerzo de nuestros recursos humanos, nos pongan en la verdadera senda del progreso social, cultural y económico.

2. ESTATISMO EXAGERADO

Otra característica, en gran parte asociada a la primera, ha sido un estatismo creciente y asfixiante que con verdadera miopía ha ido creando el círculo vicioso del estagnamiento-estatismo. En efecto, desde fines de la década de los años 30, Chile ha ido acentuando una línea de intervencionismo estatal con el que ha pretendido solucionar sus crisis de crecimiento.

La característica central de las tendencias estatísticas ha sido la de crear un enorme poder discrecional en las instituciones fiscales, semifiscales y autónomas, que les permite interferir sin contrapeso en la actividad económica. Este poder discrecional, en ciertos aspectos casi autónomo y sin mayor posibilidad de ser limitado por otros organismos públicos, ha quedado en clara evidencia en el curso de los últimos años, en que se ha utilizado el sinnúmero de mecanismos y recursos que posee el Poder Ejecutivo, para realizar políticas o imponer criterios en forma totalmente ajena al propósito que tuvieron los legisladores al otorgar nuevas atribuciones al Ejecutivo o a las reparticiones que de él dependen. Pero no basta señalar esta tendencia y las posibilidades que crea para

el uso abusivo del poder, es necesario destacar que ella constituye un punto de partida para que los distintos grupos sociales o de presión se organicen y traten de utilizar los recursos del Estado en su directo beneficio. La excesiva politización de nuestra sociedad está ligada a esta tendencia, ya que la acción del Estado ha ido paulatinamente abarcando todos los niveles de la vida nacional.

Las tendencias estatistas se manifiestan en diversas formas, siendo las más importantes:

- La intervención directa del Estado para manipular las variables económicas;
- El desarrollo de una frondosa burocracia;
- La propensión de crear actividades estatales paralelas a la actividad privada en los sectores productivos o de servicios;
- Las nacionalizaciones y el estatismo progresivo de la economía;
- El desarrollo de sistemas de planificación, que planifican sólo en forma parcial, pero que buscan un control directo de variadas actividades;
- El aumento de la inversión estatal en áreas de reducida rentabilidad social;
- La politización de las instituciones públicas.

Todas estas manifestaciones están relacionadas entre sí y van configurando un marco institucional extremadamente anárquico, que envuelve y limita las posibilidades de desarrollo que no estén amparadas por el poder del Estado.

La intervención del Estado para manipular las variables económicas es característica en medidas como: el control de precios, la determinación de la tasa de interés, la fijación del tipo de cambio, etc.

Estas intervenciones, la mayor parte de ellas indiscriminadas, introducen graves distorsiones en el sistema

económico; es así, por ejemplo, como la fijación del precio a ciertos productos, como los alimentos para que éstos sean "baratos" y estén al alcance de toda la población, al poco tiempo provoca un deterioro en su producción, lo que reduce la disponibilidad real de alimentos, o la fijación de la tasa de interés a un nivel artificial para abaratar el crédito trae como resultado una disminución del ahorro, o el control del tipo de cambio termina por afectar negativamente al sector exportador. En general, estas políticas se realizan en forma aislada y sin tomar en cuenta sus consecuencias sobre el resto de la economía.

Un argumento general que se utiliza en favor de la irrestricta intervención del Estado, es la necesidad de planificar el conjunto de actividades del país. Coincidimos con esta necesidad. Pero es necesario aclarar que la planificación debe realizarse teniendo objetivos y metas claras de crecimiento, y que en la consecución de sus fines, pueden utilizarse mecanismos indirectos e incentivos con el objeto de orientar el uso de los recursos productivos. En Chile la planificación ha sido una palabra carente de contenido o precisión que se ha utilizado para establecer mecanismos de control, cuyo único objetivo es el control por el control y no una orientación eficiente en el uso de los recursos productivos.

En forma paralela, la presión con que el Estado realice directamente algunas actividades, ha terminado en una proliferación de organismos, empresas y servicios, de escasa productividad y eficiencia, en su mayoría sujetos a un frondoso burocratismo y aislados de cualquier mecanismo de control interno o externo. Así, por ejemplo, importantes empresas estatales carecen de un balance que permita a la ciudadanía formarse una idea clara de los costos y beneficios que dichas actividades representan para la comunidad.

El aumento de la inversión pública en actividades de escasa productividad es otro fenómeno altamente desarrolla-

do; sin embargo, estos niveles de inversión deben ser financiados ya sea con tributos, ya sea con inflación; en ambos casos el efecto ha sido una tasa decreciente del ahorro privado, lo que crea un círculo vicioso, porque se crea con ello la justificación para una inversión estatal adicional.

Finalmente, la excesiva burocratización y politización de las instituciones, no sólo resta eficiencia a todo el sistema, sino que constituye una pesada carga para la colectividad.

Uno de los aspecto más perniciosos de la tendencia estatista ha sido la fórmula de crecimiento ensayada: "proteccionismo industrial excesivo para inducir la sustitución de importaciones" que ha tenido el efecto contrario al perseguido, ya que ha resultado en una concentración de nuestros recursos productivos en el servicio de restringidos mercados internos, que por su propia pequeñez están condenados a una lenta tasa de desarrollo. Víctima de este grotesco desarrollo, inducido artificialmente, ha sido el resto de la economía y muy particularmente los sectores productivos de bienes de exportación, entre los que destacan la minería como factor efectivo y la agricultura como factor de enorme potencial, pero realmente frustrado.

Este exceso de control estatal sobre la economía ha hecho que el éxito de las actividades productivas emprendidas dependa mucho más del padrinazgo político —que concede exenciones tributarias o arancelarias, que otorga o niega precios rentables, que permite o prohíbe la importación de sustitutos, que aprueba o no préstamos internos y/o externos, etc.— que de la verdadera rentabilidad social de dichas actividades y de la capacidad técnica y empresarial de quienes en ellas trabajan. De este modo, los empresarios buscan más el acercamiento a los políticos y a los personeros de Gobierno —Ministros, Subsecretarios, Jefes de DIRINCO, Presidente del Banco Central, del Banco del Estado, Presidente de CORFO, etc.— que a los técnicos y profesionales o

a los obreros y empleados que laboran en las empresas y que podrían aumentar la productividad real de los procesos productivos. Es más fácil obtener una rentabilidad financiera cobrando un alto precio permitido por un elevado arancel, que una rentabilidad real basada en un precio bajo, al alcance de las grandes masas, permitido por rebajas de costos obtenidas con mejoras reales de productividad. Estas políticas de proteccionismo han sido, además, las principales responsables de que la estructura productiva interna se caracterice por un grado importante de actividades monopólicas.

El actual Gobierno, al exacerbar las medidas de estatización, ha contribuido a esclarecer estos hechos ante la opinión pública, y ello facilitará la adopción de políticas económicas racionales de descentralización y de transformación del país a una economía moderna de mercado, sin las cuales es ilusorio pretender la reconstrucción de Chile y su lanzamiento por la senda del desarrollo económico y social acelerado y sostenido.

Las anteriores consideraciones sobre el estatismo no deben llevar a la errada conclusión de que el Estado debe marginarse totalmente de cualquier acción en el campo económico; muy por el contrario, estimamos que compete al Estado la dirección superior de todo el sistema económico, la fijación de metas globales, la determinación del marco institucional, el establecimiento de mecanismos de planeamiento y control, el desarrollo de la infraestructura y de aquellas actividades en que el beneficio social sea mayor que el beneficio privado, etc.

Entendemos la política económica como una función activa del Gobierno. Pero al igual que en la dirección de una empresa, el directorio y la gerencia ejecutiva no están dedicados e ejecutar operaciones de detalle, sino a establecer pautas, determinar metas, coordinar recursos y a controlar por la vía de excepción, esto es, a dedicar esfuerzos a aquellos

aspectos en que el plan se ha desviado y no se cumple; así también, la participación estatal debe ser centralizada y operar por la vía de la excepción. En esta forma el enorme potencial de recursos que maneja el Gobierno puede ser utilizado con gran eficiencia y los mecanismos de planificación adquirir su verdadera relevancia.

3. Escasez de empleos productivos

Característica importante en el desarrollo económico chileno ha sido la dificultad de la economía para proveer de trabajo productivo y estable al total de la fuerza de trabajo del país y muy especialmente a los jóvenes que se incorporan anualmente a dicho contingente. Innecesario parece enfatizar el grave efecto social que tiene para el país la frustración de su juventud, que se siente rechazada en sus afanes creativos y de aporte al bien común.

La solución integral de este problema debe venir por tres vías complementarias. La primera, a través de un cambio cuantitativo y cualitativo en el proceso educacional; la segunda, a través de la obtención de una alta tasa de desarrollo económico que aumente por sí sola la demanda por trabajo, y la tercera, a través de políticas económicas que rebajen el alto costo del trabajo en Chile. El costo del factor trabajo no se traduce en un salario equivalente debido a la incidencia del sistema previsional, la legislación sobre inmovilidad y otras normas legales o institucionales vigentes. En este sentido, cabe destacar que una evaluación de los beneficios del sistema previsional, en relación a sus costos, muestra que los primeros son considerablemente inferiores a los últimos, y que de manera indirecta pueden ser considerados como un impuesto al uso de mano de obra. Por otra parte, la política de mantener subvaluada la paridad cambiaria, abarata en for-

ma relativa el uso de maquinaria incentivando la sustitución de mano de obra, lo que también afecta la oferta de trabajo. En este sentido es imprescindible reformar las leyes de seguro social, de previsión, la inamovilidad, comercio exterior, etc.

4. Inflación

La inflación ha sido, sin duda, una de las características más dominantes de nuestra economía en los últimos 40 años. Ella ha sido, fundamentalmente, fruto del vano intento de mejorar el nivel de vida de los grupos más desvalidos frente a un desarrollo económico débil y esporádico. Ante el crecimiento económico exiguo, la redistribución del ingreso sólo es posible desmejorando a los grupos intermedios; este hecho frena, lógicamente, el grado de redistribución factible. El resultado final conocido desde hace tiempo y muy acentuado por el Gobierno de la Unidad Popular, es que se produce frustración de expectativas tanto en los grupos favorecidos —que juzgan insuficiente su mejoría— como en los grupos intermedios que se ven perjudicados o que, en el mejor de los casos, ven obstruidas sus posibilidades de progreso. La pugna social así generada induce políticas inflacionarias, porque los grupos políticos, en especial los que en el momento estén en la oposición, pretenden hacer creer a la ciudadanía que se puede repartir más del 100% del ingreso nacional en forma permanente y así, dar más a todos sin quitarle sino que a los muy ricos. De esta manera, se han ido desarrollando dos hechos cuyos resultados son funestos tanto desde el punto de vista económico como desde el punto de vista político y social. Uno, y quizás el más grave, es la acentuación de la idea de que la pobreza puede derrotarse sin que sea necesario trabajar más esforzadamente. El obrero o empleado que pien-

sa que su pobreza, por ser injusta, debe ser resuelta por el Gobierno a través de una redistribución del ingreso y no, por lo menos en grado importante, a través de su propio esfuerzo y tesón, será una persona más que reste al país su verdadero potencial creador. Por cierto que pensamos que el Estado debe intervenir para suplementar el ingreso de aquellos cuya productividad sea baja —por falta de oportunidades educacionales o por incapacidades de cualquier tipo— pero exigiendo siempre el máximo esfuerzo productivo posible a todos los ciudadanos. El otro hecho es la exacerbación de las tensiones sociales en el seno de las empresas debido a la caída temporal en el poder adquisitivo de los salarios, situación que no siempre puede ser remediada de inmediato dadas las restricciones externas a la empresa, impuestas generalmente a través de controles discriminatorios de precios. Estos problemas son hábilmente aprovechados por quienes predican la lucha de clases, lo que genera encono y odio entre los chilenos y que impide la coordinación y la suma de fuerzas productivas, sin las cuales es ilusorio alcanzar un alto ritmo de desarrollo económico.

5. Atraso agrícola

Otra característica de la economía chilena ha sido la estagnación de la producción agropecuaria, que ha tenido como resultado que numerosos productos agrícolas tengan actualmente un volumen de producción menor—a pesar del crecimiento de la población— que el que tenían en 1936. Esto ha conducido a una creciente dependencia del extranjero para la obtención de los alimentos básicos, lo que se demuestra muy claramente a través del aumento verdaderamente increíble en las importaciones de alimentos, que han pasado de un promedio de 100 millones de dólares, en el período de

1965-1970, a más de 450 millones en 1972 y a una cifra que se estima será cercana a los 600 millones en 1973.[2]

Este fenómeno pesa extraordinariamente en nuestra Balanza de Pagos, limitando, a su vez, las posibilidades de importar bienes de capital, materias primas y tecnología con los cuales aumentar la inversión que es el verdadero motor del desarrollo económico.

6. EXTREMA POBREZA EN IMPORTANTES SECTORES DE LA POBLACIÓN

La extrema pobreza en ciertos grupos relativamente importantes de la ciudadanía ha sido también una constante a través del tiempo. Es menester reconocer que muchos Gobiernos en el pasado, y ciertamente el actual, han tratado de remediar o de paliar esta situación. Nos parece que las herramientas empleadas —políticas salariales, políticas de precios controlados, asignaciones familiares, subsidios de cesantía, etc.— no han sido las más adecuadas para llegar a los sectores que realmente se desea beneficiar. Por esta razón, el costo social de los programas ha sido relativamente alto, sobre todo en el actual Gobierno, sin que los resultados alcancen a justificarlo. Un caso patético de los errores que se cometen en este sentido ha sido la política de alimentos baratos, de la cual se benefician ricos y pobres; pero el costo de ello ha recaído en buena parte sobre los campesinos y pequeños agricultores. Entre éstos hay muchos que están también clasificados dentro del sector de pobreza extrema. Así, la política seguida, viste a un santo para desvestir a otro y además, no se hace con cargo al sector de altos ingresos, sino

[2] Podría llegar fácilmente a los 700 millones de dólares si se pretendiera mantener el mismo nivel de abastecimiento que en 1972.

que, en buena medida, es financiada por grupos de bajo y mediano ingreso. Por otra parte, se desincentiva la producción, y los subsidios al consumo hacen atractivo el acaparamiento, ya que es altamente previsible que dicha política no podrá mantenerse, en tanto que las bajas de producción crean un rápido desabastecimiento.

Es necesario establecer una política efectiva para erradicar la extrema pobreza, la que debe orientarse a favorecer directamente a quienes se desee beneficiar.

B. EFECTOS PRINCIPALES DE LOS PROBLEMAS DESCRITOS

Los efectos de los problemas de la economía chilena son muchos y complejos; creemos necesario elegir y analizar los más importantes que son los siguientes:

1. Mala asignación de los recursos productivos

Los recursos productivos han sido asignados en forma errada por las deficiencias de las políticas cambiaria, arancelaria, tributaria, y de precios, principalmente.

La política cambiaria se ha destacado por la subvaluación secular de las monedas extranjeras, lo que origina un déficit de Balanza de Pagos que, con excepciones poco frecuentes, se ha transformado ya en algo tradicional. Estos déficit crónicos de Balanza de Pagos han generado una política arancelaria diseñada a poner coto a las importaciones para eliminar la pérdida de reservas. Pero estos altos aranceles han servido, primordialmente, para encarecer o impedir las importaciones de artículos que a los gobiernos en general no les importa alcancen altos precios. Este tipo de bienes son, generalmente, los que se pueden describir como suntuarios y prescindibles. De esta manera, los bajos tipos de cambio

subsidian la importación de bienes esenciales —especialmente alimentos— y los altos aranceles gravan a los bienes prescindibles y suntuarios. El resultado sobre la asignación de recursos es deplorable, pues éstos tienden a rehuir la producción de bienes esenciales y a concentrarse en la producción de bienes prescindibles y suntuarios que, por definición, son consumidos por los grupos de ingresos altos o medios superiores y gozan, por ello mismo, de mercados pequeños.

Es por ello que gran parte del desarrollo industrial chileno, basado en la política de sustitución de importaciones, se ha concentrado en industrias que por tener mercados pequeños no pueden hacer uso de la tecnología moderna que permitiría, a través de las economías de escala, rebajar los costos de producción a niveles mundiales competitivos. Este hecho también explica por qué la economía chilena es cada vez más incapaz de producir los bienes de primera necesidad que consume. (La importación de alimentos, como ya se señaló, llegó a 450 millones de dólares en 1972 y puede ascender a 700 millones de dólares en 1973 si se pretendiera mantener el mismo nivel de abastecimiento que en 1972.) A los bajos tipos de cambio imperantes resulta "más barato" importar los bienes en cuestión que producirlos internamente.

Junto con las políticas arancelaria y cambiaria descritas, ha funcionado, con mayor o menor estrictez, una política de control de precios que ha exacerbado los nocivos efectos que sobre la asignación de recursos han tenido las dos primeras políticas mencionadas. Esto, porque son los productos de primera necesidad los que con mayor rigor sufren el control de sus precios; los bienes suntuarios, en cambio, son generalmente dejados fuera de los controles de precios, pues ningún gobierno se siente obligado a proteger a los consumidores de más altos ingresos.

El resultado final ha sido que, tratando de no derrochar las escasas divisas existentes, el país ha terminado derrochan-

do sus recursos, al producir bienes importables con un costo varias veces superior el necesario para producir bienes exportables con cuyo valor se podrían importar aquellos bienes en mayor cantidad.

El efecto sobre el desarrollo de la economía ha sido altamente perjudicial, pues al encerrar los recursos productivos en nuestras estrechas fronteras económicas, el país queda supeditado a la tasa de crecimiento de sus pequeños mercados internos y, por ende, alejado del enorme desarrollo de los mercados mundiales y del consiguiente avance de la tecnología.

Las políticas de remuneraciones, pensiones y previsión social, por otro lado, han contribuido, junto con la política cambiaria, a distorsionar los precios relativos del trabajo y del capital. En efecto, los aumentos de remuneraciones más allá de los aumentos de productividad y el alto costo del sistema previsional han elevado sustancialmente el costo del trabajo como factor productivo. Como ya se indicó, el recargo previsional no se traduce en una prestación de beneficios equivalente a su elevado costo, y en este sentido tiene un efecto similar al de un impuesto sobre el uso de mano de obra en la economía.

El bajo tipo de cambio, por otro lado, al permitir importaciones baratas de bienes de capital, ha disminuido el costo del capital como recurso productivo. De esta manera, se ha ido incentivando la sustitución de trabajo por capital lo que ha creado una tendencia secular al desempleo, tendencia que se ha visto, además, agravada por el bajo ritmo de crecimiento de nuestra economía.

Otro precio importante en la asignación de recursos ha sido también adversamente afectado por la política económica general del país. Nos referimos a la tasa de interés, cuyo nivel ha permanecido normalmente controlado por debajo del punto que correspondería para racionar eficientemente los es-

casos créditos disponibles. Incluso, la tasa de interés real ha llegado a ser negativa (menor que el ritmo inflacionario). Esta situación es deplorable, pues permite que cualquier inversionista pueda cubrir los costos de los intereses, aun cuando los proyectos de inversión que financia con los créditos sean de poca o nula rentabilidad real. De ahí que la demanda por créditos exceda a la oferta y que las amistades y los empeños políticos sean más importantes en la obtención de un crédito que la rentabilidad social de los proyectos de inversión. El resultado final es que el exiguo ahorro generado en el país no se asigna necesariamente a los proyectos de inversión más rentables como sucedería si los fondos disponibles se disputaran en base a un mayor pago de intereses por su uso.

Por otra parte, la inversión fiscal, que en la última década pasó a ser el componente mayoritario de la inversión total, no ha sido asignado eficientemente. En efecto, los grandes recursos que acumula el Estado no se han destinado a áreas de máxima productividad económica y social y, en el proceso de inversión los costos administrativos ocupan un alto porcentaje de ellos, todo lo cual redunda en una baja productividad. El bajo aporte con que la inversión pública contribuye al desarrollo económico, requiere una urgente corrección de los criterios de evaluación y asignación de estos recursos, para colocarlos efectivamente al servicio del crecimiento del país.

La política tributaria en general, más que buscar una mejor asignación de recursos productivos e incentivar la inversión, ha estado dirigida a obtener el máximo ingreso fiscal posible. Se ha desperdiciado así, una de las herramientas poderosas que poseen los gobiernos para inducir el desarrollo económico.

Es fundamental que la tributación no distorsione el uso de recursos, ya sea por el establecimiento de impuestos

discriminatorios o por el exceso de “franquicias” tributarias que se otorga con fines específicos. En igual forma, es conveniente que el nivel tributario general no sea exageradamente elevado como para frustrar las posibilidades de ahorro del sector privado, ya que ello incide en la formación de un círculo vicioso en que debido al bajo potencial de ahorro privado se procura establecer por la vía tributaria un mecanismo de ahorro forzoso a ser utilizado por el sector público; esto, a su vez, rebaja el ahorro privado futuro, haciendo necesaria una tributación adicional para lograr las metas de inversión global.

2. Limitado desarrollo del sector externo

Las erradas políticas cambiarias y arancelarias no sólo han inducido al desarrollo interno de sectores de limitada productividad, sino que también, y en forma muy acentuada, han limitado las posibilidades de crecimiento del sector exportador.

Las exportaciones chilenas se han basado fundamentalmente en el comercio de minerales y, dentro de ellos el producto más importante ha sido el cobre. Durante 1972 la composición de las exportaciones fue la siguiente: Minería 87,8% (cobre 78,3%, hierro 5,3%, salitre 2,9%, otros 0,9%); Agricultura 2,3%; Industria 9,9%.

Constituye un fenómeno indiscutible la existencia de enormes ventajas comparativas de parte de nuestro país en la producción de cobre debido a la magnitud y ley de sus yacimientos, lo que se traduce en costos de producción altamente competitivos con el resto del mundo. Desgraciadamente esta ventaja comparativa de Chile fue transformada en una desventaja para el resto de los sectores potencialmente exportadores, ya que hizo posible la fijación artificial de los

tipos de cambio a niveles muy inferiores al de un tipo de cambio real que podría determinarse en forma teórica, de acuerdo a la relación de costos internos con costos internacionales.

Si la política cambiaria hubiera sido realista y conducente a un tipo de cambio de equilibrio, se habría expandido el sector exportador a una tasa más acelerada, no sólo en cobre, sino principalmente en el resto de los productos de origen agrícola e industrial. Esto es importante porque, como muestran las cifras de exportaciones, la suerte de nuestro comercio exterior está altamente ligada a lo que ocurra con el cobre, muy en especial con el precio de este metal que tiene fluctuaciones de gran magnitud.

La situación de país monoexportador crea una economía altamente dependiente con las consiguientes limitaciones al desarrollo general. Esto incide no sólo en el surgimiento de problemas cíclicos de escasez de divisas, que justifican políticas de corto plazo para acentuar la sustitución de importaciones a través del aumento de tarifas aduaneras, que a su turno agravan las presiones por una fijación artificial del tipo de cambio, sino que también provocan déficit en la balanza de pagos que son financiados con créditos, lo que ha ido elevando la deuda externa y aumentando la dependencia. Los elevados pagos anuales que deben realizarse por concepto de intereses y amortizaciones de la deuda se han transformado en otro elemento de restricción en el sector externo.

El elevado nivel de la deuda externa, no implica necesariamente que el país deba dejar de utilizar recursos financieros extranjeros para acelerar su desarrollo, sino que deben establecerse políticas que permitan un uso más eficiente de ellos, principalmente para acelerar el desarrollo del sector exportador y generar así los recursos que permitan una economía más diversificada y menos dependiente de la suerte de un solo producto de exportación.

Por otra parte, un análisis de la estructura de las importaciones revela que "el margen comprimible" o las posibilidades de disminuir importaciones es extraordinariamente reducido en el corto plazo. En efecto, el grueso de las importaciones es de origen alimenticio, de combustibles, materias primas y repuestos. El monto de bienes de capital importados es apreciable, pero tampoco cabe esperar una disminución en este rubro que ya muestra un deterioro en relación al pasado y que debería incrementarse en períodos de crecimiento económico. Estos hechos revelan la importancia estratégica que tiene el desarrollo acelerado del sector exportador no tradicional ya que no podrá obtenerse un mejoramiento de la balanza de pagos por la vía de limitar importaciones, sin afectar el abastecimiento interno o las posibilidades de crecimiento. Es evidente que existe una posibilidad cierta de aumentar la producción agrícola y eventualmente crear en este sector un excedente exportable; pero como se indica en la sección correspondiente, uno de los factores que ha debilitado a la agricultura ha sido la política de precios y tipo de cambio que ha incentivado las importaciones de alimentos.

3. Baja tasa de crecimiento de los recursos productivos

Los controles sobre el mercado de capitales en general y sobre la tasa de interés en especial, no han permitido la creación de instrumentos que verdaderamente incentiven el ahorro nacional, que es la fuente de la inversión, ni aun en períodos en que ha existido confianza y estabilidad en el país. Por esta causa, entre otras, los niveles de inversión han sido pequeños y han ido, cada vez más, dependiendo del esfuerzo del Estado. Es interesante señalar que la tasa de inversión en el Japón es del orden del 30% del Producto Nacional Bruto

en promedio; en Chile, en cambio, ha fluctuado alrededor del 18% siendo en 1972, por ejemplo, de un 13,7% apenas.

La ausencia de un adecuado mercado de capitales y de sus variados mecanismos e instituciones para canalizar ahorros, ha justificado una acción directa del Estado para captar ahorros por la vía tributaria y destinarlos en forma directa a la inversión. Como ya hemos comentado, esta situación tiende a crear un círculo vicioso en que se afecta negativamente al ahorro privado y, además, debido a la baja productividad de la inversión estatal, el impacto de ella en el crecimiento económico ha sido escaso en relación al monto de recursos utilizados.

El factor humano, sin duda el recurso productivo más importante de cualquier país, progresa en calidad a través, fundamentalmente, de los procesos educacionales. Nuestra educación general (primaria y secundaria), excesivamente humanista y enciclopédica, conspira contra el necesario proceso de modernización del país. Engendra, además, la idea de la inutilidad de la educación como instrumento de productividad, dificultando, con ello, el acceso de la educación a los trabajadores que más la necesitan. Es evidente la necesidad de reformar la educación general dándole mayor contenido práctico y técnico. Nuestra educación superior es en general excelente, pero tiene acceso a ella un porcentaje muy reducido de personas por el alto costo de ella dado el largo período que una persona debe permanecer improductiva para obtenerla. Este alto costo indirecto se hace más insoportable para los sectores más pobres de la población, lo que hace urgente un cambio en los criterios tradicionales, elevando para ello el costo directo de la educación y creando un programa de becas para aquellos sectores que no tengan acceso a la educación.

El desarrollo tecnológico es otra faceta en la mejor utilización de recursos. Es notorio el bajo nivel de gasto que se efectúa en Chile con este propósito y, lo que es más grave, la ausencia de

políticas coherentes en este sentido ha llevado a una pésima utilización de los fondos públicos que se destinan a investigación y desarrollo técnico. El caso de los servicios de asistencia técnica e investigación agrícola es un ejemplo significativo.

En una política moderna de desarrollo económico, el avance tecnológico es una poderosa palanca de progreso y la necesidad de una política inteligente al respecto es un postulado evidente. Es por ello tarea urgente la evaluación de los actuales programas y su adecuación a los requerimientos de la política de desarrollo; es importante mejorar los mecanismos de coordinación y divulgación de la labor que en este campo desarrollan las universidades y por último, sería importante incentivar la actividad que en esta área puede realizar el sector privado.

4. Acción indebida de grupos poderosos

El proteccionismo industrial y la interferencia del Gobierno a través de controles directos o de la legislación vigente, han conducido, entre otras cosas, a una estructura poco competitiva de la organización económica, lo que ha facilitado la formación de grupos de poder cuya acción resulta contraria al interés general.

La apertura al comercio exterior, el aumento de la competencia y una decidida política antimonopolios son fundamentales para evitar o eliminar estas tendencias en el campo empresarial. También es forzoso reconocer que las mismas causas que han facilitado una estructura monopólica en ciertas área de la organización económica, han favorecido prácticas monopólicas del sector trabajo a través de la organización sindical.

Los sindicatos de las actividades más importantes y estratégicas del país han desarrollado una organización tan

poderosa que les permite exigir y obtener altos niveles reales de remuneraciones en desmedro de los consumidores, de los capitalistas y de otros sectores laborales menos o no organizados. Estas altas remuneraciones limitan el poder de absorción de empleo de dichas actividades y el excedente desempleado es empujado a otras actividades donde reciben menores remuneraciones o quedan simplemente inactivas. Esta desocupación estructural es la que crea presiones para que el Gobierno absorba el desempleo reinante y al hacerlo, se producen los conocidos déficit fiscales originando las emisiones monetarias de que se nutre el proceso inflacionario que vivimos desde los años 30.

5. Déficit fiscales

El lento crecimiento de la economía, motivado por las erradas políticas económicas adoptadas, ha hecho recaer en el Estado la obligación de generar pleno empleo y la responsabilidad por mantener, y en lo posible elevar, el nivel de inversiones.

Las presiones políticas y sociales también han contribuido a la expansión del gasto público en la prestación de servicios de distinto orden, con especial énfasis en aquellos de tipo social y asistencial. En este sentido, cabe destacar, por una parte, la tendencia paternalista del sistema político y, por otra, la falta de organismos o instituciones intermedias que puedan suplir algunas de las funciones que asume el Estado.

Las presiones por una política de pleno empleo se han ido paulatinamente identificando con una política de empleo directo que genera una frondosa burocracia y mantiene un bajo nivel de productividad. Un caso extremo de esta tendencia se ha desarrollado en los últimos dos años, en que el Estado ha asumido un rol activo en la ejecución directa de

viviendas y obras públicas, estimándose que en estos dos sectores hay 70.000 trabajadores que dependen directamente de departamentos de ejecución de las respectivas instituciones.

Todas estas tendencias se resumen en el hecho de que los sustanciales aumentos del gasto público de los últimos decenios se hayan canalizado preferentemente a gastos en personal, gastos previsionales y transferencias y no a inversión, como habría sido deseable.

Este crecimiento verdaderamente impresionante en los gastos del Estado, ha generado, a su vez, déficit fiscales que han pasado a ser tradicionales y que contribuyen a aumentar las presiones inflacionarias existentes.

6. Cambio frecuente de las políticas económicas

Las políticas económicas tienen, normalmente, un rezago importante —aunque variable— entre la acción y el resultado apetecido. Esto ha motivado, a menudo, el cambio de políticas acertadas, porque se ha juzgado, precipitadamente, que han fracasado al no producir resultados inmediatos. Esta actitud es nefasta, por cuanto va creando en el país una gran desconfianza hacia la permanencia de cualquier política que se anuncia, con el resultado de que esto alarga el rezago propio de cada política y agrava el problema inicial. Este ha sido el caso, entre otros, en la política cambiaria "realista" emprendida en algunos períodos y en los numerosos intentos de estabilización que se han ensayado en el país. La inestabilidad que este proceder introduce, lesiona la tasa de crecimiento de la economía.

7. Mal uso del poder político

El Estado ha llegado a tener tal grado de injerencia en la vida económica del país que puede, por propia decisión, otorgar el éxito o causar el fracaso de cualquier actividad. De aquí que los empresarios, en general, se hayan coludido con los grupos políticos dominantes para asegurar la rentabilidad de sus actividades. Ganan los empresarios en un sentido y pierden en otro, pues el precio de este beneficio es el crecimiento del poder del Estado y la consiguiente disminución de la iniciativa privada. Las presiones políticas y los intereses personales suelen, entonces, decidir inmensas inversiones sin criterios adecuados de rentabilidad. Los empresarios y funcionarios culpables pueden luego presionar para que el Estado a través de sus controles (tipo de cambio, aranceles, precios, impuestos, créditos, etc.) transforme estos monumentos a la ineficiencia en empresas rentables financieramente. El resultado es el decepcionante ritmo de crecimiento económico que ha tenido nuestro país en los últimos años.

El excesivo poder el Estado ha quedado en evidencia en los últimos dos años y medio, al demostrarse cómo se puede usar para aniquilar al adversario político y halagar —a costa de la economía— a la masa ciudadana para adquirir el poder total y permanente. Creemos que esto realza la necesidad imprescindible de reformar nuestra organización económica, social y política de tal modo que la intervención del Estado —cuando se justifique— no se realice a través de autoridades discrecionales sino que indirectamente a través de normas claras, conocidas y de aplicabilidad general que sean, por lo tanto, impersonales. Esto, junto con la descentralización del poder económico y de las decisiones a todo nivel, permitirá establecer un sistema económico moderno y eficiente que opere a través de los mercados y la competencia.

8. Falta de una política agrícola

El esfuerzo de industrialización chileno ha sido realizado, en gran medida, a costa de la agricultura que ha tenido que proveer al sector industrial de insumos baratos y al país de alimentos también baratos que permitieran mantener los salarios industriales a niveles razonables. En efecto, varios estudios han demostrado que la inmensa mayoría de los productos agropecuarios tienen tarifas efectivas negativas de "protección" frente a la agricultura mundial; vale decir, los precios internos son en general inferiores a los de los mercados mundiales, y se mantienen así por una política cambiaria absurda que permite importar dichos productos a precios subsidiados.

El resultado, en términos de desarrollo económico, ha sido de incalculables proyecciones, por cuanto la agricultura es, sin duda, el sector con mayor potencial de crecimiento rápido y elevado que posee Chile. Nos atrevemos a afirmar que la agricultura —dada una política económica general racional que incluya seguridades para la forma de propiedad de la tierra que los agricultores, campesinos y asentados deseen darse (sea cooperativa, comunitaria, individual o cualquier otra)— se industrializaría y estaría en condiciones de competir favorablemente con el cobre como fuente productora de divisas.

C. OBJETIVOS DEL PROGRAMA

El programa económico que propiciamos estará dirigido a obtener las siguientes metas:

a) Obtener una tasa de desarrollo económico alta y estable a través del tiempo dentro de un régimen verdaderamente democrático que asegure el pleno goce de los derechos ciudadanos a mayorías y minorías.

b) Tanto o más importante que el objetivo antes señalado, pero difícil de alcanzar sin lograr éste, es poder erradicar de Chile la extrema pobreza. Este último incluye la nutrición infantil (pre y posnatal) y los ancianos.

c) Garantizar la igualdad de oportunidades especialmente en la educación de modo que el acceso a ella dependa de la capacidad y del potencial creativo de cada individuo, más bien que de factores accidentales como la riqueza y la cultura del medio familiar. En este objetivo se incluye también el acceso a la salud, a la seguridad social y al empleo; dicho acceso se garantizará primordialmente a través de la reforma al sistema previsional.

d) Obtener pleno empleo a través de actividades realmente productivas que contribuyan al desarrollo económico nacional.

e) Obtener estabilidad en un sentido amplio de la palabra. Se incluye el nivel de precios y la estabilidad de las políticas económicas aplicadas en general.

f) Minimizar la dependencia económica en todos aquellos aspectos que tengan incidencia en la independencia política del país. Esta independencia será, sin duda, corolario del dinamismo que podamos imprimirle al crecimiento de nuestra economía; el éxito en este sentido permitiría crear reservas de divisas que son una de las verdaderas medidas de la independencia económica de un país pequeño como el nuestro.

g) Realizar una efectiva descentralización del sistema económico. Las características de la política económica diseñada permitirán una importante descentralización en el aparato productivo, haciendo innecesario el enorme sistema de controles existente y permitiendo traspasar a unidades independientes y no estatales parte importante de las responsabilidades en la producción de bienes y servicios, lo que dinamizará la economía.

Dentro de un contexto general de descentralización cabe también considerar la existencia de innumerables servicios e instituciones estatales en las que no existe participación de la comunidad.

El proceso de descentralización deberá abarcar actividades como educación, salud, sistemas asistenciales, etc., permitiendo una participación efectiva de los usuarios lo que facilita el control y promueve una mayor eficiencia en estos sectores.

La política de descentralización diseminará y repartirá el poder político derivado del estatismo pasado; abrirá caminos a una efectiva participación de la comunidad y contribuirá a igualar las oportunidades y posibilidades de ac-

ceso de los ciudadanos a las diversas actividades de la vida nacional. Es indudable que un proceso de esta naturaleza deberá ser gradual pero no por ello debe posponerse o retardarse, ya que se hace imprescindible para alejar los peligros del totalitarismo implícito en la estructura económica y social existente.

Por último, la descentralización hará menos conflictiva la función ordenadora del Estado, ya que en la actualidad los problemas económicos y sociales enfrentan al ciudadano directamente con el Estado, sin instancias intermedias, debido a que este es el gran patrón o empleador y en cada conflicto es juez y parte a la vez. La descentralización posibilitará el rol arbitral del Estado en los conflictos económico-sociales, facilitará la despolitización de numerosas actividades y colocará los conflictos ideológicos y políticos en el plano que les corresponde, evitando su interferencia en la vida cotidiana.